



RAPPORT

Begrotingscan 2024 Overbetuwe

Definitief

71349 - Intern vertrouwelijk - 8 februari 2024

Arnoud van Vliet, Vincent Janssen, Paul Beemsterboer, Laura de Gans

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Aanleiding en aanpak.

Hoofdstuk 2: Bevindingen.

Hoofdstuk 3: Conclusie en aanbevelingen op thema's.

Hoofdstuk 4: Impressies, aanbevelingen en eindconclusie.

HOOFDSTUK 1

Aanleiding en aanpak

Uw vraag

De begroting 2024 is vastgesteld door de gemeenteraad. Het college heeft in de voorbereiding echter vastgesteld dat het op dit moment nog te weinig zicht en grip heeft op de financiële (beweeg)ruimte die de begroting biedt.

Deze waarneming komt voort uit de overschotten bij de jaarrekeningen 2021 en 2022 en de aanloop naar de sluitende begroting. Ook de bestuursrapportages waren aanleiding, omdat die vaak een negatief, dan wel lager positief resultaat voorspelden, terwijl de laatste jaarrekeningen een fors overschot te zien gaven. Dit bijeengevoegd levert de indruk op dat er 'lucht', ofwel financiële ruimte zou kunnen zitten in de begroting. Het college wenst hierop beter zicht te krijgen in de aanloop naar de Kadernota 2025 en gelet op het meerjarenperspectief met de 'ravijnjaren' 2026 en 2027 in het vooruitzicht. In de raad is een motie aangenomen van gelijke strekking en de raad wordt dus ook geïnformeerd over de uitkomsten van de scan.

De vraag ligt daarmee voor om op korte termijn op hoofdlijnen de financiële ruimte te identificeren en inzicht te geven in de beïnvloedingsmogelijkheden door middel van een onafhankelijk onderzoek. De opdracht aan Berenschot is daartoe een quickscan uit te voeren op de meest recente programmabegrotingen en voorgaande financiële jaren. Dat betekent dat naar de ramingen van de begroting 2024 is gekeken in samenhang met de inzichten van de voorgaande begrotingen versus de beschikbare realisatiejaren. De realisatie laat immers zien wat daadwerkelijke uitkomsten zijn en in welke mate de financiën daadwerkelijk 'in control' zijn.

De bevindingen worden samengevat in een rapportage, waarin op hoofdlijnen inzicht wordt gegeven in de begrotingsruimte, de onderliggende financiële processen en de bestuurbaarheid van de begroting.

In het onderzoek en de rapportage worden conform uw uitvraag de volgende onderdelen behandeld:

Benchmarking:

1. Welke kosten zijn hoger/lager dan bij een andere gemeente met gelijke omvang?
2. Welke producten en diensten levert Overbetuwe meer of minder dan een gemeente met gelijke omvang?
3. Welke opbrengsten zijn hoger/lager dan bij een andere gemeente met gelijke omvang?

Analyse financiële ruimte:

1. Welke budgetten blijven jaarlijks over en waarom? (incl. analyse budgetoverhevelingen)
2. Zijn er mogelijkheden binnen de financiële regelgeving (o.a. BBV) om kosten te besparen?

Expert judgement:

1. Welke zaken ten aanzien van uw begroting, begrotingsproces, confrontatie met de realisatie en interne werkwijzen, vallen Berenschot op vanuit onze brede kennis van en ervaring met gemeentelijke P&C processen en -producten?

Onze visie op uw vraag

Wij voeren met grote regelmaat onderzoeken uit bij gemeenten, groot en klein, die met dezelfde vraagstelling worstelen. Voor begrotingsdoorlichtingen (afgezet tegen de realisatie) bij gemeenten hanteren wij het volgende wetenschappelijke model, dat aangeeft dat organisaties doorgaans op vier manieren ruimte in de begroting kunnen maken:

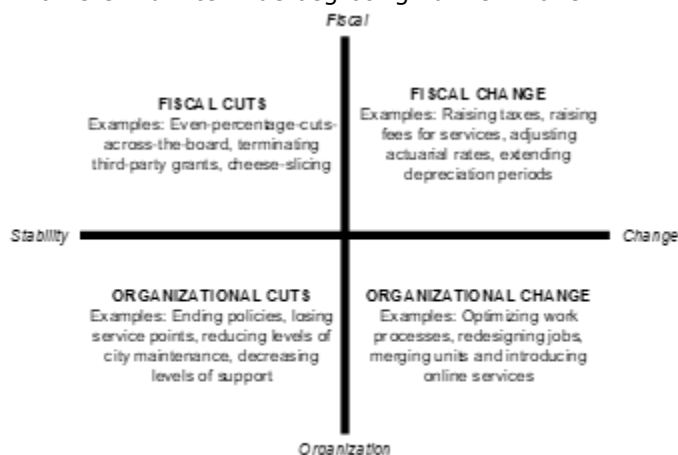


Figure 2. Responses to austerity (Overmans and Noordegraaf 2014)

- Financieel inhoudelijke maatregelen: taakstellingen, prioritering of elimineren van 'lucht' in de begroting, het vergroten van baten.
- Financieel-technische (bijv. fiscale, BBV-opties) maatregelen: hierbij valt te denken aan het wijzigen (van grondslagen) van belastingen, tarieven, leges, het aanpassen van afschrijvingstermijnen, spelregels bij reserves en voorzieningen, balansposities etc.
- Organisatorische maatregelen: het verminderen, versoberen of stoppen van beleid en het terugschroeven van de mate van ondersteuning, etc.
- Organisatorische veranderingen: het verbeteren en optimaliseren van (beleids-/begrotings-/financiële) werkprocessen, ramingsmethoden, het anders invullen van taken, slimmer werken, etc.

Het bovenste gedeelte van het model richt zich op financieel/technische maatregelen, die op relatief korte termijn in kaart zijn te brengen en te realiseren. Terwijl het onderste deel van het model zich ook richt op spelregels, de organisatie van taken en het anders vormgeven van werkprocessen binnen de gemeente. Doorgaans vraagt een (vervolg)aanpak die geënt is op het onderste deel van het model meer tijd in voorbereiding en uitvoering en geeft het meer aanknopingspunten voor structurele verbeteringen.

Gezien uw vraag om in een korte periode van 4 weken via een QuickScan op zoek te gaan naar de gepercipieerde ruimte in de begroting en uw begroting te benchmarken, hebben wij onze aanpak vooral gebaseerd op de bovenste kwadranten in het model. Met waar mogelijk, gelet op het korte tijdsbestek en het feit dat het een QuickScan betreft en geen diepteonderzoek, een analyse op hoofdlijnen van ambtelijke en bestuurlijke werkprocessen en gehanteerde ramingsmethoden versus uitnutting en realisatie in de voorbije begrotingsjaren. Daarin zetten wij waar mogelijk de kwaliteit van de ramingen naast de kwaliteit van de realisatie.

Deze aanpak richt zich daarmee in beginsel dus niet op het voeren van een politiek-bestuurlijke takendiscussie, een diepgravende begroting/realisatie analyse of het diepgravend onderzoeken van mogelijke procesoptimalisaties binnen uw organisatie. Dit zou in een mogelijk vervolgtraject verder uitgediept kunnen worden om uw begrotingsproces te versterken.

Onze aanpak en verantwoording

U gaf een zeer scherp tijdpad mee én de randvoorwaarde dat de organisatie zo min mogelijk c.q. zo efficiënt en effectief mogelijk bevraagd wordt, mede gelet op de migratie naar een nieuw financieel systeem per 1 januari 2024. Daarom hebben wij gekozen voor een aanpak die én maximale kwaliteit garandeert én past binnen het gegeven tijdpad én de belasting op de organisatie zo veel mogelijk beperkt.

Wij hebben in ons onderzoek de volledige medewerking gekregen van de organisatie en willen hun daar graag op deze plaats voor bedanken.

Onze aanpak was als volgt:

1. Wij zijn gestart met een korte interviewronde direct bij aanvang van de opdracht met de opdrachtgevers. Waar zat naar hun indruk begrotingsruimte? Welke taakvelden zijn daarnaast het onderzoeken waard? In deze fase selecteerden wij ook met u de benchmarkgroep gemeenten waarvan wij de begrotingsopstelling met de uwe hebben vergeleken.
2. Wij analyseerden de begrotingen 2022, 2023 en 2024 en de verschillen tussen twee begrotingen ('20 en '21) en twee jaarrekeningen ('20 en '21) en de beschikbare beraps. Daarbij keken wij – waar mogelijk – ook al even 'onder de motorkap' naar ramingen, uitnutting in het lopende begrotingsjaar, budgetoverhevelingen en de onderbouwing daarvan, vorming en uitnutting van begrotingsposten, reserves en voorzieningen. Als het nodig was informeerden wij ook naar de begrotingsstructuur op beheerniveau.
3. Wij hebben onze benchmarktool ingezet. Hierbij maakten wij een vergelijking van uw begroting met een benchmarkgroep van vergelijkbare gemeenten. Dit deden wij met behulp van ons financieel instrument Gemeentekas. Die levert gestructureerd inzicht op in taakvelden (aansluitend op de BBV-indeling) waar Overbetuwe in vergelijking met andere gemeenten meer of minder uitgeeft/ontvangt. Wij analyseerden de verschillen en identificeerden zo mogelijke begrotingsruimte.
4. Wij selecteerden uit stappen 1,2 en 3 de begrotingsposten met opvallende verschillen tussen begroting en realisatie ('20 en '21), waar risico's of ruimte in zouden kunnen zitten. Dit leidde tot de selectie aan onderwerpen die wij in navolgende hoofdstukken onderzocht en geanalyseerd hebben. Op de meeste onderwerpen hebben wij budgethouders en financieel adviseurs gesproken en aanvullende informatie kunnen verzamelen.
5. Dit resulteert in een onafhankelijk feitelijk beeld op hoofdlijnen van de belangrijkste onderdelen van de begroting met mogelijke begrotingsruimte en eventuele risico's en ontwikkelingen.
6. Wij besproken op 19 december ons concept rapport met de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers. Op hun verzoek is tot medio januari ruimte gegeven voor de organisatie om te reageren op bevindingen. Wij hebben in ons document van 25 januari puntsgewijs gereageerd op de reacties.
7. Inmiddels is afgesproken dat wij ons rapport op 20 februari in het college zullen toelichten. Wij gaan dan ook graag in op wat ons opvalt in de reacties.

Wij nemen vanzelfsprekend de onafhankelijke verantwoordelijkheid voor het rapport, de conclusie en aanbevelingen én ons expert judgement in hoofdstuk 4 op ons.

Resultaat:

U krijgt van ons onderstaand een compact verslag met de feitelijke bevindingen en onze conclusie en aanbevelingen ten aanzien van de (ruimte in) de begrotingsposten en mogelijke risico's en waarnemingen die relevant zijn voor de vraag naar begrotingsruimte. Wij wijzen u er nogmaals op dat het een QuickScan betreft.

Ondanks de zeer korte onderzoeksperiode op hoofdlijnen, konden wij op basis van onze brede ervaring, stukken en gesprekken de eerste inzichten verzamelen over het ambtelijke en bestuurlijke begrotingsproces, de interne werkwijze, de kwaliteit van de administratie, de financiële advisering, de rolinvulling van budgethouders, financieel adviseurs en managers, de verslaglegging en de interne afstemming en procesgang. Wij geven in het laatste hoofdstuk op enkele hoofdpunten ons expert judgement vanuit uw primaire vragen.

HOOFDSTUK 2

Bevindingen

Dit hoofdstuk presenteert onze bevindingen, die voortkomen uit zowel een kwantitatieve als kwalitatieve analyse van de stukken en gesprekken. Wij beginnen met het belichten van opvallende verschillen tussen begroting en werkelijke resultaten, evenals de uitkomsten van onze benchmarkanalyse. Vervolgens duiken wij dieper in de bevindingen, waarbij wij de opvallende cijfers duiden en samenvoegen met de inzichten die voortkomen uit de gesprekken en de kwalitatieve analyse van de ingediende documenten.

2.1 Begroting versus realisatie 2021 / 2022 op basis van de beschikbaar gestelde datasets.

Op het niveau van sub taakveld is een vergelijking gemaakt tussen de (gewijzigde) begroting en de realisatie voor de jaren 2021 en 2022. Het doel was om te kijken binnen welke (sub)taakvelden veel beweging te zien is en deze bewegingen te duiden. De cijfers zijn gebaseerd op de aangeleverde data van Overbetuwe. De verschillen zijn verklaard vanuit de jaarverslagen en gesprekken.

Alle posten met een afwijking van +/- €100.000 zijn getracht te matchen met de verklaringen vanuit de jaarverslagen. Vervolgens is de oorzaak van de verschillen samengevat binnen een categorie: realisatiekracht (te weinig), verkeerde raming (te hoog of te laag), incidenteel geld, corona, etc. Een compleet overzicht van de deze analyse is terug te vinden in bijlage 2. In onderstaande tabel zijn uit de datasets de sub taakvelden getoond waarbij in beide jaren materiele verschillen (+/- €100.000) zijn tussen de gewijzigde begroting en realisatie.

Sub taakveld	2021			2022		
	Begr.na wij	Realisatie	Verschil begr/real	Begr.na wij	Realisatie	Verschil begr/real
ST0.1099 0.10.99 Mutaties reserves	€ -4.822.688	€ -2.747.845	€ 2.074.843	€ -6.591.906	€ -4.106.714	€ 2.485.192
ST0.4033 0.40.33 Overhead - P-budget	€ 1.836.270	€ 1.068.886	€ -767.384	€ 2.041.527	€ 1.285.799	€ -755.728
ST0.7010 0.70.10 Uitkeringen gemeentefonds	€ -74.666.975	€ -75.385.052	€ -718.077	€ -81.925.122	€ -83.477.507	€ -1.552.385
ST0.8010 0.80.10 Algemene baten en lasten	€ 1.686.955	€ -78.229	€ -1.765.184	€ 3.657.550	€ 228.637	€ -3.428.913
ST05.030 0.50.30 Geldlen.en uitzett. >= 1 jaar	€ -1.764.989	€ -768.940	€ 996.048	€ -1.441.853	€ -475.027	€ 966.826
ST2.1010 2.10.10 Wegenonderhoud - planmatig	€ 3.488.652	€ 2.758.717	€ -729.935	€ 2.933.335	€ 2.364.943	€ -568.392
ST2.1020 2.10.20 Wegen overig - binnendienst	€ 1.286.872	€ 1.119.127	€ -167.745	€ 1.222.359	€ 1.269.382	€ 47.023
ST3.2010 3.20.10 Bedrijventerreinen	€ 244.494	€ 1.201.064	€ 956.570	€ 322.966	€ 667.351	€ 344.384
ST4.2020 4.20.20 Onderwijshv - beh. - basisond.	€ 1.758.986	€ 1.501.070	€ -257.916	€ 1.686.236	€ 1.491.365	€ -194.871
ST4.3020 4.30.20 Onderwijsbeleid	€ 285.944	€ 183.782	€ -102.162	€ 283.135	€ 128.269	€ -154.866
ST5.3010 5.30.10 Kunst en cultuur	€ 376.220	€ 256.824	€ -119.396	€ 385.310	€ 267.535	€ -117.775
ST5.7020 5.70.20 Openbaar groen - binnendienst	€ 1.364.697	€ 1.626.012	€ 261.315	€ 1.366.360	€ 1.688.952	€ 322.592
ST5.7031 5.70.31 Recreatie - uitvoering	€ 198.191	€ 74.772	€ -123.420	€ 277.814	€ 152.699	€ -125.115
ST6.1050 6.10.50 Minderheden en vreemdelingen	€ 313.077	€ 176.594	€ -136.483	€ 115.208	€ -28.740	€ -143.948
ST6.1070 6.10.70 Algemene voorz. WMO en Jeugd	€ 860.233	€ 228.327	€ -631.906	€ 970.088	€ 749.896	€ -220.192
ST6.3030 6.30.30 Armoede- en minimabeleid	€ 1.784.408	€ 1.680.485	€ -103.923	€ 3.537.500	€ 4.688.443	€ 1.150.943
ST6.7230 6.72.30 Jeugd Zorg in Natura ZIN zond.v	€ 11.728.100	€ 10.239.741	€ -1.488.359	€ 10.114.654	€ 9.849.878	€ -264.776
ST6.7231 6.72.31 Jeugd Zorg in Natura ZIN met vb	€ 6.951.300	€ 6.129.947	€ -821.353	€ 3.635.979	€ 3.385.174	€ -250.805
ST6.8110 6.81.10 Beschermd wonen (WMO)				€ 115.000	€ -366.071	€ -481.071
ST7.2010 7.20.10 Riolering - beleid	€ 1.309.975	€ 840.776	€ -469.199	€ 1.095.499	€ 781.504	€ -313.995
ST7.2011 7.20.11 Riolering - beheer	€ -1.118.515	€ -325.854	€ 792.660	€ -1.104.599	€ -691.544	€ 413.055
ST7.3010 7.30.10 Afval - binnendienst	€ 538.512	€ 263.243	€ -275.269	€ 311.462	€ 425.411	€ 113.949
ST7.3011 7.30.11 Afval - buitendienst	€ 2.230.101	€ 2.089.978	€ -140.123	€ 2.414.101	€ 2.238.349	€ -175.752
ST7.3020 7.30.20 Afval - inkomsten	€ -5.645.371	€ -5.510.942	€ 134.429	€ -5.857.357	€ -5.579.730	€ 277.627
ST7.4010 7.40.10 Milieu - beleid	€ 339.716	€ 122.746	€ -216.970	€ 284.906	€ 115.480	€ -169.426
ST8.3030 8.30.30 Bouwvergunningen en -toezicht	€ -623.134	€ -1.604.645	€ -981.511	€ -833.113	€ -2.279.458	€ -1.446.345

2.2 Benchmark via Gemeentekas

Binnen de benchmark is een vergelijking gemaakt van de inkomsten en begrote uitgaven van 2023 tussen de gemeente Overbetuwe en acht vergelijkbare gemeenten. De uitgebreide resultaten zijn te raadplegen in bijlage 1. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies.

- **Infrastructuur, ruimte en milieu**

De inkomsten uit het gemeentefonds zijn aanzienlijk lager, maar dat geldt ook voor de begrote lasten. Het tekort is kleiner dan bij referentiegemeenten.

- **Sociaal domein**

Overbetuwe ontvangt voor Participatie en Jeugd meer dan vergelijkbare gemeenten. De totale uitgaven in het sociaal domein zijn echter ook (deels op andere domeinen) aanzienlijk hoger.

- **Onderwijs**

De kosten van Onderwijs zijn in Overbetuwe relatief hoog, zowel ten opzichte van de kosten van referentiegemeenten als ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds. Er zijn geen goede verklaringen gevonden voor deze hoge kosten.

- **Herijking gemeentefonds**

Afhankelijk van de lopende onderzoeken bij het ministerie van BZK loopt Overbetuwe het risico in de Algemene uitkering van het Gemeentefonds nog aanzienlijk te worden gekort.

U heeft in ons gesprek van 19 december 2023 gevraagd of er binnen het budget van de opdracht een verdere verdieping mogelijk is op specifieke onderwerpen, zoals bijvoorbeeld die welke uit de benchmark naar voren komen. Het beperkte budget

van deze QuickScan staat dat helaas niet meer toe.

2.3 Rekeningresultaten 2021 en 2022

In 2021 betrof het rekeningresultaat € 8.527.000 positief, waar de tweede Berap nog uitging van een nadeel van € 1.004.000. Het resultaat op sociaal domein bedroeg € 4,6 mln (incl. BUIG). Coronamiddelen droegen € 0,9 mln. bij en op veel posten waren er materiele onderbestedingen.

In 2022 betrof het rekeningresultaat € 10.686.000, waar de tweede Berap nog uitging € 4.759.000 aan positief saldo. Een overschot op de middelen voor Oekraïners (€ 1,7 mln.), middelen mei en september circulaire (€ 1,2 mln.), eenmalige leges (€ 1,1 mln.), ca. € 1,5 mln. sociaal domein en enkele onderbestedingen bepalen het beeld.

2.4 Budgetoverhevelingen

Het totaal van de laatste budgetoverhevelingen bedroeg € 3.419.008. Wat opvalt bij de jaarlijkse budgetoverhevelingen (overzicht RV 18-04-2023) is het grote aantal (34 van in totaal 46) dat ten laste van de AR wederom wordt overgeheveld. De oudste stamt uit 2015.

2.5 Organisatie en personeel

De meeste posten, met name die met de directe loonkosten per team, lopen over het algemeen allemaal naar verwachting in de realisatie '21/'22 (op een paar kleinere posten of verschillen na). Op de overige posten zitten plussen en minnen die geen aanleiding geven tot nadere analyse.

In de post Overhead 1P-budget (60403300, Overhead 1P budget, 2022) met overige loon- en organisatie gerelateerde kosten zitten in beide jaren flink wat bewegingen. Dat komt ook naar voren uit het overzicht van de hulpkostenplaatsen (Excel, 13-12-2023). Veel posten worden zoals in de interviews aangegeven, uiteindelijk doorgeboekt naar kosten (taakvelden) binnen de teams. Per saldo zit op deze post, van ca. € 2 mln., in beide jaren een positief deelresultaat van ca. €750k, dat benut wordt op diverse kostenplaatsen/taakvelden.

Het uitvoeringsprogramma van september 2022 is destijds geraamd en ingerekend in de meerjarenbegroting. Waarbij de extra benodigde uitvoeringscapaciteit grotendeels onderdeel uitmaakte van de totaalraming, maar in het document niet duidelijk als zodanig herkenbaar is opgenomen en gelabeld en daardoor onvoldoende traceerbaar is. Uiteindelijk dient dit zichtbaar te worden in de P-begroting.

In de begroting 2023 is de P-begroting fors opgehoogd, voornamelijk vanuit CAO en prijsontwikkeling. In de aanloop naar de begroting 2024 is de personele capaciteit vanuit het uitvoeringsprogramma van ca 10 fte en 14 fte sociaal domein zichtbaar gemaakt en toegevoegd.

Met de begroting van 2022 zijn personele taakstellingen ingeboekt.

2.6 Beheer en onderhoud openbare ruimte, wegen.

Wegen en verkeer (ST2.1) kent in 2021 een positief resultaat van 966K, met name door het doorschuiven van projecten. Op Openbaar groen buitendienst (ST5.7021) en recreatie beleid en uitvoering (ST5.703) is er een positief resultaat van resp. 89K en 183K.

Op Openbaar groen binnendienst (ST5.7020) zit een negatief resultaat van 261 K

Ook in 2022 (ST5, 7020) is er onderuitnutting, van -517K op wegen en verkeer (ST2.1), wederom in verband met het doorschuiven van projecten. Verder zien we grote verschuivingen binnen de posten Openbaar groen binnendienst (ST5.7020) en Recreatie uitvoering (ST5.70.31) van resp. 323K en -125 K. Omdat de verschillen binnen dit taakveld tegen elkaar wegvallen wordt er in de jaarrekening geen verklaring gegeven voor deze verschuivingen.

Het Integraal Kwaliteitsplan Openbare Ruimte (IKP OR) is nog niet uitgewerkt in vastgestelde beheersplannen. In de interviews is aangegeven dat die per 1/1/2025 van kracht moeten worden. Dan wordt ook de onderliggende financiële systematiek bijgesteld. Wel is extra budget toegekend (begroting 2023: pag. 70: 600k oplopend naar 1,2mln structureel, bij begroting 2024 met 85k structureel verlaagd). Voorlopig worden de extra middelen opgenomen op een stelpost (62101000 Wegen (algemeen), 5383000).

Na 1/1/25 is het de bedoeling een bestemmingsreserve kapitaalslasten en een voorziening groot onderhoud op te bouwen vanuit deze (extra) middelen. De verschuivingen binnen het taakveld Openb. groen & (openlucht) recreatie (5.7) zijn ook te verklaren vanuit de beoogde bijstelling in systematiek, waardoor potjes anders ingezet worden.

2.7 Sociaal Domein

ST6.1050 minderheden en vreemdelingen (voordeel € 136k in 2021 en € 144k in 2022) is in de jaarrekening 2021 toegelicht. Inburgering/netwerkontwikkeling statushouders betrof een restant uit 2020 dat in 2021 niet nodig was vanwege minder trajecten voor nieuwkomers dan verwacht (veroorzaakt door gesloten locaties tijdens corona). Ook ontvangen rijksbudget uit 2020 voor

begeleiding statushouders is in 2021 niet benut en doorgeschoven naar 2022 voor opvang van minderjarige asielzoekers. Het is onduidelijk wat de afwijking in 2022 heeft veroorzaakt.

Op Algemene voorziening WMO en Jeugd (ST6.1070) is in 2021 een positief resultaat van € 632k geboekt, in 2022 was dat €220k. In grote lijnen wordt de onderbesteding door verschillende oorzaken doorgeschoven naar het volgende jaar.

Van 2021 zijn twee posten bestemd voor 2022. Bij de ambulantiseringmiddelen (€ 456k) betreft het de overdracht van centrumgemeente naar regiogemeenten en werd voorgesteld de middelen onder te brengen in een bestemmingsreserve 'opbouw lokale infrastructuur beschermd wonen'. Een tweede post betrof een lagere onttrekking aan de algemene reserve voor het Koplopersproject onafhankelijke clientondersteuning (€ 160k) door onvolledige besteding van eenmalige budgetten.

In 2022 is € 110k voordeel ontstaan bij het Koplopersproject en Opvang economische daklozen/spoedzoeker, bij beide wordt vanwege opgelopen vertraging (oorzaken corona en Oekraïne) verder doorgeschoven naar 2023. Een verder voordeel van € 55k doet zich voor bij de GGZ door uitstel van de doordecentralisatie beschermd wonen, er is voorgesteld de middelen in 2023 aan te wenden voor opbouw van lokale infrastructuur. Een voordeel van €40k bij mantelzorg is ontstaan door een lager aantal mensen dat mantelzorgwaardering heeft aangevraagd.

Armoede en minimabeleid (ST6.3030) laat in 2022 een nadeel zien dat voor het grootste deel (€-1.083k) is veroorzaakt door hogere uitgaven voor de energietoeslag lage inkomens, er is 500 euro per huishouden van 2023 naar 2022 geschoven. Het gaat om een moeilijk vooraf in te schatten incidentele post, vervolgens is het nadeel grotendeels opgelost in de decembercirculaire.

ST6.7230/7231 Jeugd Zorg in Natura ZIN zonder en met verblijf (2021 €1.488k + € 821k voordeel, 2022 € 265k + € 251k voordeel). De begroting neemt sterk af van 2021 naar 2022 door het nieuwe woonplaatsbeginsel per 1/1/2022, de rijksbijdrage neemt hierdoor eveneens af (de wijziging zou moeten leiden tot minder zware gevallen). Jeugd zal in de meerjarenbegroting verder in omvang afnemen (-1,8 mln vanaf 2024). Het is mogelijk dat dit op dit moment zorgt voor enige terughoudendheid om (tussentijds) de begroting bij te stellen.

In 2021 deden zich bij zorg zonder verblijf incidentele voordelen voor door een lager aantal gezinnen dat om hulp vroeg (hiervoor wordt corona als verklaring gegeven) en door vrijval van een (te hoog opgenomen) verplichting uit vorige jaren. Jeugdhulp met verblijf had een overschot doordat een gereserveerd bedrag werd bekostigd uit een regionaal budget en door afname van het aantal gebruikte voorzieningen (door afname stapeling van zorg).

In 2022 ontstaat voordeel door afnemende vraag, en lagere uitgaven dan ingeschat. De inschatting (hoeveelheden) wordt op detailniveau gemaakt en gerapporteerd in de Monitor Sociaal Domein. De afnemende vraag binnen de Jeugdzorg doet zich voor sinds halverwege 2021, daardoor was de primaire begroting 2022 te hoog. Bij de 2^e bestuursrapportage is de begroting naar beneden bijgesteld, maar er werd wel rekening gehouden met een kleine stijging in aantallen. In de praktijk is deze stijging uitgebleven. In de 2^e Berap 2022 is aangegeven dat voor WMO en Jeugd (dit is ingezet op taakvelden 6.71/6.72/6.82) een beroep is gedaan op de stelpost prijsinflatie (€ 365k). Dit is mogelijk voor taakvelden waar geen ruimte is om indexering binnen de begroting op te vangen, achteraf gezien zou dit (grotendeels) wel mogelijk zijn geweest.

ST6.8110 Beschermd wonen (WMO) (voordeel 2022 € 481k). Het voordeel bij geëscaleerde zorg 18+ ontstaat doordat er over het jaar 2022 nog een bijdrage voor Beschermd Wonen van de gemeente Arnhem is ontvangen (incidenteel). Deze middelen zullen in de toekomst worden ingezet ten behoeve van de doelgroep, daarom is voorgesteld deze middelen te storten in de bestemmingreserve.

2.8 Reserves en voorzieningen

In 2022 is € 3,9 miljoen onttrokken aan de algemene reserve: € 1,2 miljoen voor overhevelingen, € 2,7 miljoen voor andere doeleinden. Waarvan € 1,0 miljoen voor versneld afschrijven van de kunstgrasvelden, € 0,9 miljoen storting in de bestemmingsreserve corona en € 0,8 miljoen overig.

Voor zover bekend is er geen beleid of kader voor de minimale omvang van de algemene reserve, ook ontbreekt een reserve weerstandscapaciteit. De weerstandsratio is 1.4

De nota reserves en voorzieningen is in december 2023 opnieuw door de raad vastgesteld, de oude versie dateerde van 2007. De raad is zich ervan bewust (zie het amendement met algemene stemmen aanvaard) dat periodiek actualiseren nodig is.

Overbetuwe werkt niet met een reserve weerstandsvermogen, waardoor de algemene reserve de belangrijkste risicobuffer vormt.

De algemene reserve lag in 2018 op een gemiddeld niveau, vergelijkbaar met gemeenten van zelfde grootteklasse, alle Nederlandse gemeenten en de Gelderse gemeenten. In vijf jaar tijd is de positie van Overbetuwe echter aanzienlijk verslechterd, waardoor de algemene reserve per 1.000 inwoners nu significant onder die van andere, vergelijkbare gemeenten ligt.

Tabel algemene reserve per 1.000 inwoners in €, bron IV3 informatie CBS

	Overbetuwe	Nederland	Gemeentegrootte 45.000-<60.000 inw.	Provincie Gelderland
2018	437,1	417,2	585,4	449
2019	403	413,7	546,2	447,5
2020	169,2	451	654,2	451,3
2021	193,8	478,3	480,3	497,2
2022	327,5	531,8	587,3	605,1

2.9 Belastingbaten

De baten van de gemeente Overbetuwe bestaan, naast de uitkeringen uit het gemeentefonds, uit eigen belastinginkomsten, leges en retributies en de categorie Overige Eigen Middelen. De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn als geanalyseerd bij de vergelijkende benchmark. Zie elders in dit rapport.

Voor wat betreft de belastinginkomsten van Overbetuwe geldt:

- In de Atlas lokale lasten heeft Overbetuwe in 2023 plaats 13 als het gaat om lasten voor eigenaren van woningen, voor huurders heeft Overbetuwe plaats 138 (bron www.coelo.nl). Daarmee heeft Overbetuwe lage tot zeer lage lasten voor inwoners.
- Het OZB-tarief voor eigenaren van woningen lag in 2023 op 0,0808%, waarmee Overbetuwe de 75^e plek inneemt. Het OZB-tarief voor eigenaren van niet-woningen lag op 0,1650%, de 18^e plek van Nederland en liggen daarmee ver beneden gemiddeld.
- De afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens lagen in 2023 op € 315,- per huishouden, de 180^e positie van Nederland.
- De rioolheffing lag op € 84,- voor meerpersoonshuishoudens. Daarmee heeft Overbetuwe de laagste positie van alle gemeenten in Nederland.
- De OZB-opbrengsten zijn in de begroting 2024 met 5,9% verhoogd (inflatie en een eenmalige verhoging van 2%), daarmee zal Overbetuwe wellicht iets stijgen t.o.v. andere gemeenten.

- Op de rioolheffing wordt tot en met 2027 jaarlijks een bedrag in mindering gebracht vanwege een eerdere onterechte onttrekking aan de voorziening. Vanaf 2028 zullen de rioollasten naar verwachting gaan stijgen.
- Het oordeel van de waarderingskamer over de kwaliteit van de WOZ-processen was 4 sterren (van de 5), ofwel 'goed'. Hierin zagen wij geen aanleiding om verdiepend onderzoek uit te voeren op volledigheid van belastingopbrengsten.
- Voor de overige belastingen geldt dat Overbetuwe inkomsten heeft uit hondenbelasting, toeristenbelasting en precarioheffing. Het tarief voor de hondenbelasting ligt iets benedengemiddeld t.o.v. andere gemeenten die hondenbelasting heffen. De tarieven voor de toeristenbelasting zijn benedengemiddeld. De opbrengsten uit precario zijn vanwege de relatief kleine omvang niet nader door ons beoordeeld.
- Overbetuwe heeft nauwelijks opbrengsten uit dividenden begroot (€ 10k per jaar). Wel heeft Overbetuwe een relatief hoge opbrengst (en dito kosten) voor dienstverlening aan derden (in dit geval aan Lingewaard) van € 0,9 miljoen.

2.10 Brede P&C en begrotingsproces

Management dashboard: De organisatie heeft een dashboard voor managers, dat basisrapportages bevat met informatie ten aanzien van bijvoorbeeld terugbelverzoeken en ziekteverzuimgegevens.

Dashboards per Domein: Er zijn specifieke dashboards per domein die gericht zijn op hun primaire processen. Er is ook een specifiek dashboard voor belastingen.

Aantal Budgethouders: Er zijn 60 tot 70 budgethouders in de organisatie, wat het uitdagend maakt om iedereen op dezelfde manier te laten werken.

Bespreking Financiële Cijfers in het MT: Financiële cijfers worden besproken in het Management Team (MT), maar deze besprekingen maken geen deel uit van de officiële rapportage. Er worden geen verslagen gemaakt van deze MT-besprekingen.

Er zijn twee beraps, twee projectrapportages en twee monitoren sociaal domein per jaar.

Toegang tot Financiële Cijfers: Financiële cijfers zijn beschikbaar in het *Pepperflow*-systeem en kunnen worden ingezien door budgethouders. De mate van proactiviteit bij het gebruik van deze cijfers varieert. Nieuwe budgethouders worden getraind om het systeem te gebruiken en er wordt ingegrepen als er signalen zijn dat het systeem niet goed werkt of niet begrepen wordt.

Ontwikkeling van Financieel Dashboard: De organisatie is vier jaar geleden begonnen met het opzetten van een control cyclus, maar heeft momenteel nog geen financieel dashboard geïmplementeerd. Het staat echter op de planning om er een te ontwikkelen. De wens is om Power BI te gaan gebruiken.

De domeinmanager Dienstverlening stuurt zijn teamleiders aan om regelmatig naar de cijfers in Pepperflow te kijken en daarover gesprekken te voeren met de teammanagers. We hebben bij andere domeinmanagers niet uitgevraagd of zij dezelfde werkwijze hanteren.

In de interviews wordt een patroon van aanzienlijke overhevelingen gedurende meerdere jaren gemeld, ook zichtbaar in het raadsvoorstel. Het MT heeft volgens de interviews (geen verslaglegging over opgevraagd) in het verleden, aldus de schriftelijke terugkoppeling op dit onderzoek, aangevraagde overhevelingen afgewezen,, maar in de interviews is gemeld dat deze beslissingen soms teruggedraaid worden op bestuurlijk niveau.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de organisatie een control cyclus heeft, maar er zijn nog enkele uitdagingen en mogelijkheden voor verbetering, zoals het ontwikkelen van een

nieuw/opvolgend financieel dashboard waarmee tijdig inzicht en sturing mogelijk wordt. En het uniform maken van de werkwijze van budgethouders. Er is ook ruimte voor meer formele verslaglegging, o.a. van MT-besprekingen met betrekking tot financiële cijfers.

HOOFDSTUK 3

Conclusies en aanbevelingen op thema's

In hoofdstuk 2 hebben wij de financiële opstelling weergegeven voor de belangrijkste posten die wij hebben geïdentificeerd voor deze begrotingscan. Onderstaand vatten wij onze conclusies en aanbevelingen samen per post/onderwerp.

3.1 Berap versus begrotingen versus jaarrekeningen

Gebruikelijk is dat de eerste Berap geen adequaat resultaat of resultaatsvoorspelling kan geven, eenvoudig weg door het beperkte aantal maanden van het gestarte begrotingsjaar, daarom laten wij deze buiten beschouwing. De rekeningresultaten worden verklaard in de beide jaarrekeningen. Er zit een waarneembaar verschil in oorzaken tussen het resultaat 2021 en 2022.

In 2021 is er sprake van forse onderuitnutting. Hier lijkt een combinatie van onvoldoende realisatiekracht en onvoldoende inzicht, overzicht en sturing op de budgetten en het grote aantal budgethouders een belangrijke rol te spelen.

Het resultaat over 2022 loopt in het laatste kwartaal sterk op, veelal door exogene factoren zoals de eenmalige energietoeslag (€ 1,1 mln), opvanggelden Oekraïners (€ 1,9 mln) en extra middelen september circulaire € 1,2 mln) of een eenmalig resultaat op bouwleges (€1,1 mln). De (in principe) meer beïnvloedbare endogene factoren zorgen voor een relatief kleiner deel van de resultaten.

Daarmee zijn de beide rekeningresultaten goed verklaarbaar, maar wel aanleiding om een verminderde beheersing van kosten en uitgaven vast te stellen.

Naar verluidt vinden er thans geen maandsluitingen plaats, maar verklaart men wel dat de boekingen goed bij zijn en er geen substantiële bedragen op tussenrekeningen staan. De administratie is dus, naar verluidt, actueel.

Vervolgens is het wel aan de (vele) budgethouders om op uniforme en actieve wijze reële prognoses in de eerste en vooral in de tweede Berap op te nemen én bij te stellen, gericht op het volledige begrotingsjaar. En natuurlijk om bij te sturen op de realisatie of budgetten bij- of af te ramen parallel aan de realisatie. Naar verluidt kunnen de budgethouders vanuit de systemen (Pepperflow) zelf de benodigde financiële gegevens ophalen. De mate waarin dit proactief gebeurt is blijkbaar verschillend. Wij hebben gelet op de beperkte tijd en opdracht niet kunnen onderzoeken hoe dit proces verloopt. Consequent, tijdig, gestandaardiseerd en geüniformeerd rapporteren en bijsturen is essentieel.

3.2 Deelconclusie budgetoverhevelingen

Wat opvalt bij de jaarlijkse budgetoverhevelingen (RV 18/4/2023) is het grote aantal (34 van in totaal 46) dat ten laste van de AR wederom wordt overgeheveld. De oudste stamt uit 2015.

Los daarvan kan van het totaal ad € 3.429.008 gelet op de aard van de posten de vraag gesteld worden of vrijval ten gunste van de vrije AR niet meer voor de hand ligt dan geormerkte overheveling. Er zijn spelregels rond overhevelingen en vrijval, maar uit de interviews maken wij op dat die niet consequent worden nageleefd en toegepast. De interne regel is dat een budget maximaal 3 keer overgeheveld mag worden. Dit is, ook met wat wij weten uit andere gemeenten, zeer ruim. Gebruikelijker is maximaal 1 x overhevelen en daarna de middelen naar de vrij inzetbare algemene middelen vrij te laten vallen. Dan kan opnieuw de integrale afweging plaatsvinden.

Er lijken weinig (juridisch/wettelijk of regionaal) strikt gebonden overhevelingen bij te zitten. Op basis van de P&C cyclus kunnen benodigde middelen overigens altijd opnieuw en ook lopende het begrotingsjaar aangevraagd worden. Wij zien ook de nodige tussentijdse aanvragen ten laste van de AR lopende het begrotingsjaar. Vrijval geeft een beter zicht op de werkelijke financiële positie vergroot de hygiëne in de uitnutting van budgetten.

3.3 Deelconclusie organisatie en personeel

De posten met de directe loonkosten per taakveld lopen over het algemeen allemaal naar verwachting in de realisatie, inclusief frictiewerkloosheid, op een paar kleinere posten of jaarlijkse verschillen na. Op de overige posten zitten plussen en minnen die ons geen aanleiding geven tot nadere duiding.

Achter de post 1P-budget Overhead ad € 2 mln. met overige loonkosten zitten hulpkostenplaatsen waar aanzienlijke bedragen opgenomen worden. Het is aan te bevelen in te zoomen op de achterliggende financiële ratio's en redenen om deze posten in die omvang op te nemen. En te bezien of die passen bij de aansturing en de mate van flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie.

In de interviews is gemeld dat er 2024 taakstellingen zijn vastgesteld. Deze zijn inmiddels ingevuld.. Ook het zichtbaar maken en toerekenen aan de P-budgetten van de capaciteit die opgenomen is in het uitvoeringsprogramma, dient om dezelfde redenen spoedig en zorgvuldig plaats te vinden. Dat laatste heeft ook een nadrukkelijk verband met de realisatiekracht van de organisatie en dus met realisatie van ambities én financiële control.

3.4 Deelconclusie Sociaal domein

Het aggregatie niveau van de rapportages is eigenlijk iets te hoog om hiervan te kunnen stellen of de organisatie al dan niet al voldoende in-control is. Op hoofdlijnen wordt goed uitgelegd en toegelicht wat de oorzaken van verschillen tussen begroting en realisatie zijn. De meer gedetailleerde gegevens voor de Berap in de onderliggende Monitor Sociaal Domein sluiten niet goed aan bij de jaarrekening omdat de vertaling naar bedragen ontbreekt.

In de rapportages valt verder op dat voordelen en nadelen (vaak gebaseerd op afwijkende externe factoren en incidentele middelen) bij de halfjaarcijfers wel worden meegenomen en in de jaarrekening worden toegelicht, maar er is geen duidelijk beeld van bijsturing binnen het lopende begrotingsjaar (bijvoorbeeld bij het beroep op prijsindexatie voor Jeugd en WMO in 2022 zoals

aangegeven in de 2^e Berap). In de toelichting komt ook naar voren dat concrete plannen voor over te hevelen middelen nog kan ontbreken, waardoor in combinatie met de mogelijkheid om budget meerdere jaren achter elkaar over te hevelen er ruimte in de begroting kan ontstaan.

Het zou de bestuurbaarheid ten goede komen als Berap en Monitor Sociaal Domein (waarin goede stappen gezet worden om de financial controle te versterken) meer op elkaar aansluiten en beter gevuld worden in termen van bedragen, waarbij de trend/verwachting van hoeveelheden ook wordt uitgedrukt in geld. Daarnaast kan meer invulling worden gegeven aan de reguliere PDCA cyclus door bijvoorbeeld een analyse van de trend aan te vullen met te nemen of voorgenomen acties én de inschatting van de impact die deze bijsturing heeft voor financiële resultaten. Dit geldt ook voor concretisering van over te hevelen of te reserveren middelen; er is in de rapportages meer over een afwijking te zeggen als vooraf duidelijk is hoe de overhevelingen worden ingezet.

3.6 Deelconclusie Projecten en investeringen

Uit de verklaringen die zijn opgenomen in de jaarrekeningen en die de verschillen tussen de werkelijke resultaten en de begroting toelichten, blijkt dat veel projecten vertraging hebben opgelopen of nog niet konden worden gestart. De oorzaken hiervoor zijn deels te wijten aan een gebrek aan uitvoeringscapaciteit en deels aan het uitstel van projecten vanwege lopende discussies over het onderliggende beleid, dat nog moet worden goedgekeurd door de raad. De geplande investeringen worden dan doorgeschoven naar toekomstige jaren. Binnen het fysieke domein vormt dit een bijkomend risico, gezien de voortdurende stijging van prijzen als gevolg van inflatie.

In de begroting voor komende jaren is een stelpost opgenomen voor onderrealisatie van investeringen voor de kapitaallasten van 20% van de investeringen. Dit is ook bij andere gemeenten en provincies een veel gebruikte werkwijze en het percentage komt niet onrealistisch over. Hiermee ontstaat wel meer ruimte in de begroting. Deze is in 2024 al verwekt in de begroting..

3.7 Deelconclusie beheer en onderhoud openbare ruimte en wegen.

De realisatiecijfers over '21 en '22 laten zien dat de kosten voor beheer, (groot) onderhoud en vervanging oplopen. Dat is naar verluid een combinatie van (hogere) ambities op het onderhoudsniveau (IKP OR), meer uitvoeringsprojecten en prijsontwikkelingen in de markt.

Er is een IKP OR opgesteld. De doorvertaling naar beheerplannen laat op zich wachten. Pas per 1 januari 2025 worden deze waarschijnlijk van kracht. Daarmee is er minder grip op de kosten en uitvoering. Met beheerplannen is er minder noodzaak en ruimte voor (bestuurlijke) ad hoc sturing en kan de organisatie in mandaat effectiever en efficiënter uitvoering geven aan de uit te voeren werkzaamheden. Die zal én de realisatie van werkzaamheden én de kostenbeheersing ten goede kunnen komen.

Hier passen twee kanttekeningen: Het werken met een IKP OR, daaruit volgende beheerplannen en de bijpassende financiële systematiek is een herkenbaar aanpak bij andere gemeenten en waterschappen. Het hogere ambitieniveau moet vertaald worden naar een grotere realisatiekracht van de organisatie én de markt. Veel overheden lopen in vergelijkbare omstandigheden tegen een soort 'natuurlijk plafond' aan in de realisatiekracht. De vraag is in welke mate dat in Overbetuwe speelt. Dit kan, ten tweede, leiden tot onderuitnutting van, op papier, terecht toegekende en te reserveren middelen. Dat kan, onder voorwaarden, tot aanpassing van die reservering leiden.

3.8 Deelconclusie reserves en voorzieningen (incl. onderhoud)

De algemene reserve wordt relatief vaak gebruikt om beleidswensen te dekken. Advies is om een minimumomvang van de algemene reserve vast te stellen en hier strikt op te handhaven.

In 2022 is de reserve tekort sociaal domein aangesproken voor € 2,5 miljoen. Daarmee resteerde voor 2023 en verder nog € 2,0 miljoen in deze reserve, die inmiddels is uitgenut. Ofwel de bodem is bereikt, terwijl risico's in het sociaal domein (in het bijzonder bij jeugdzorg) nog niet weg zijn.

Overbetuwe heeft een aantal dekkingsreserves ter dekking van enkele investeringen. Hieruit werd in 2022 € 0,6 miljoen aan kapitaallasten gedekt. Als de bijbehorende activa over enkele jaren vervangen moeten worden, zullen ze uit de lopende exploitatie gedekt moeten worden. Dit is een risico op langere termijn.

De accountant constateert in zijn verslag bij de jaarrekening 2022 dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Dat betreft wel een momentopname, gezien het dalende beeld van de algemene reserve, blijft behoedzaamheid raadzaam.

Voorzieningen zijn door ons slechts summier getoetst. We hebben in het accountsverslag kunnen lezen dat er geen bevindingen waren over de voorzieningen.

De hoogte van de voorziening riolering is wel fors, dit als gevolg van een extra toevoeging van € 6,8 miljoen in 2017. Met de gemeenteraad zijn afspraken gemaakt voor aanwending van deze voorziening (teruggave aan belastingplichtigen tot en met 2027).

3.9 Deelconclusie belastingbaten

Overall-beeld is dat de lokale lasten voor inwoners en bedrijven in Overbetuwe laag zijn. Uitzondering is de afvalstoffenheffing, die is gemiddeld.

3.10 Deelconclusie Grexen

De omvang van grondexploitaties in Overbetuwe is beperkt. Er lopen een aantal kleinere grondexploitaties, in totaal 7 grondexploitaties. Over het geheel van de grondexploitaties is en wordt verlies geleden. Er is slechts één grondexploitatie die een bescheiden winst heeft. In 2022 is er voor € 0,7 miljoen afgeboekt. Op basis van de gesprekken en jaarrekening maken we op dat dit komt door vertragingen in de projecten.

Een beoordeling van de wijze waarop projecten georganiseerd zijn, maakte geen deel uit van de opdracht. En is door ons dan ook niet specifiek beoordeeld. In algemene zin adviseren wij om binnen de projecten op tijdige realisatie te sturen, en tegelijkertijd wel haalbare plannen te realiseren. Op die wijze kan Overbetuwe verdere verliezen beperken.

Uit de gesprekken begrepen wij dat Overbetuwe is overgestapt op een faciliterend grondbeleid en dus ook niet verwacht in de toekomst grote grondexploitaties te openen.

3.10 Deelconclusie Sisa's.

Geen bevindingen of conclusies. We hebben kunnen vaststellen dat de accountant geconstateerd heeft dat er geen onrechtmatigheden in de SiSa-verantwoordingen zaten.

3.11 Deelconclusie beïnvloedbaarheid begroting / resultaat

Zie tevens punt 3.1 Het rekeningresultaat van Overbetuwe in 2022 was aanzienlijk. Het resultaat is in de jaarrekening toegelicht. Deels ontstaat het resultaat door factoren die door Overbetuwe niet te beïnvloeden zijn. Gemiddeld is 2/3 van de minnen en de plussen niet te beïnvloeden, 'het overkomt' Overbetuwe door exogene factoren. Voor ca. 1/3 van het resultaat (zowel de plussen en de minnen) geldt dat deze ontstaan door afwijkingen van ramingen, onderbesteding, uitstel van realisatie, etc.

Dat zijn zaken die gemeente Overbetuwe zelf in de hand heeft door scherper te begroten, de kwaliteit van ramingen te verhogen. Overigens wijkt Overbetuwe met deze verschillen tussen jaarrekening en bijgestelde begroting niet heel veel af van andere gemeenten die hetzelfde beeld laten zien. De grootste uitdaging ligt bij een goede raming van de middelen voor het sociaal domein, in het bijzonder de jeugdzorg. Ook bij het personeelsbudget is een relatief grote post niet bestede middelen opgenomen.

Voor jeugdzorg geldt dat er twee posten zijn waar twee jaar op rij blijkt dat de realisatie lager ligt dan de raming (jeugdzorg in natura met verblijf en zonder verblijf). Dat duidt op ramingen die structureel aan de hoge kant zitten. Overigens hebben wij gezien dat er al een forse taakstelling op jeugdzorg ligt, waarschijnlijk doet dit punt zich in de toekomst niet meer voor.

Ook voor afval geldt dat er twee jaar op rij afwijkingen in dezelfde richting zich hebben voorgedaan. De realisatie bleef zowel in 2022 als in 2021 achter bij de (bijgestelde) begroting door een lager aanbod restafval. De verschillen zijn wel relatief klein en door de relatie met de kostendekkende afvalstoffenheffing hebben ze geen impact op de rest van de begroting.

HOOFDSTUK 4

Onze impressies, aanbevelingen en eindconclusie

In dit hoofdstuk geven wij onze impressies weer vanuit onze uitgebreide kennis van gemeenten. In de laatste paragraaf vatten wij ons beeld van de begrotingscan samen en gaan wij in op uw vraag naar de 'ruimte' of 'lucht'.

4.1 Kwaliteit financiële processen en impressie financiële boekhouding

Op hoofdlijnen lijkt de financiële administratie op orde (gevraagd naar formatie-bezetting, rolinvulling, factuuraafhandeling, stand tussenrekeningen, inrichten verplichtingenadministratie, e.d.)

Wij begrijpen dat er 60-70 budgethouders zijn. En dat mandaten vrij diep in de organisatie zijn belegd. Gelet op de schaal van Overbetuwe en uit oogpunt van eigenaarschap en aanspreekbaarheid is het aan te bevelen dit aantal te verminderen. En de domein- en teammanagers het hoofdmandaat toe te kennen van de budgetten (of als dat er is: duidelijk te normeren) en met hun afspraken te maken over uniforme, gestandaardiseerde informatievoorziening (vanuit de informatiepyramide bezien), sturing en verantwoording.

De ervaring met het werken met Maraps is nog recent en in opbouw. Wat opvalt is dat financiële verantwoording en sturing geen (zichtbaar en dus verifieerbaar) onderdeel vormen van het Marap proces en de rapportage lijkt te vormen. Wij begrijpen uit enkele interviews dat er op onderdelen wel 'dashboards' zijn, wat lager in de informatiepyramide, waarmee budgethouders wellicht meer inzicht en sturingsmogelijkheden hebben om adequaat budgetbeheerder te kunnen voeren.

Gevoegd bij onze opmerkingen in de voorgaande alinea, adviseren wij om zo spoedig mogelijk nadere afspraken te maken over het aggregatie/detailniveau waarop op marap niveau uniform en gestandaardiseerd gerapporteerd en gestuurd wordt. Dat alles nadrukkelijk afgestemd op en in relatie tot het benodigde inzicht en de sturingsmogelijkheden voor het college c.q. de individuele portefeuillehouders.

4.2 Positie Concerncontroller als onafhankelijk adviseur bestuur en management.

De concerncontroller valt hiërarchisch onder de domeinmanager diensteverlening en functioneel onder het MT/de gemeentesecretaris. In de 'checks and balances' in het gemeentelijke domein is het gebruikelijk en wenselijk dat de concerncontroller in onafhankelijkheid gevraagd en ongevraagd

kan signaleren en adviseren naar het college, de wethouder Financiën, de ambtelijke leiding en de organisatie. Hierbij past een hiërarchische positie onder de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

In mei van dit jaar is in die richting geadviseerd door bureau Hiemstra & De Vries. Wij adviseren dringend op korte termijn hier invulling aan te geven, de concerncontroller een eigenstandige positie te geven en te voorzien van een control statuut dat dit materieel invult.

Uit de gevoerde gesprekken en onze ervaring blijkt verder dat de invulling van het drie lijnen model in Overbetuwe goed zou kunnen helpen om verder in control te komen. De business-controller / projectcontroller zijn nu in de lijn gepositioneerd en zouden beter vanuit de tweede lijn kunnen adviseren. De eerste lijn kan dan worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor budgetten, waarbij de controllers vanuit de tweede lijn kaders stellen en bewaken en op die wijze ondersteunen bij de realisatie van opgaven binnen budgetten. De businesscontrollers / financieel adviseurs zouden ook een aparte, functionele lijn richting de concerncontroller moeten krijgen.

Verder is ons in de gesprekken gebleken dat collegestukken niet of niet allemaal voorzien worden van een middelencontrole en/of paraaf. Teamleiders / afdelingsmanagers zijn zelfstandig bevoegd stukken voor college te agenderen, zonder een verplichte middelenparaaf. Het kan daardoor gebeuren dat het college / raad besluiten neemt die niet binnen de kaderstelling passen. De concerncontroller zit hierbij op te grote afstand. Ons advies is betere afspraken te maken over agendering en toetsing van collegebesluiten.

4.3 Ruimte voor meer 'zero based budgetting'.

In het verlengde met ons beeld vanuit de budgetoverhevelingen, is er ruimte om meer vanuit zero-based budgetting te gaan begroten. Dit houdt in dat jaarlijks, bij begroting (en/of kadernota) vanuit gevalideerde noodzaak en behoeften de begroting virtueel 'vanaf nul' wordt opgebouwd en jaarlijks wordt geactualiseerd en herijkt. Het helpt daarbij om per begrotingspost te identificeren wat de kostendrijvers zijn. Aan de hand van de kostendrijvers, kan het budget vervolgens getoetst en beoordeeld worden.

4. Ordening P&C cyclus en financiële informatievoorziening

Wij hebben enkele specifieke casussen uit het recente begrotingsproces of recente verleden op hoofdlijnen uitgevraagd (story telling) en beschouwd om een impressie te krijgen van het functioneren van de P&C cyclus, de omvang en kwaliteit van de onderliggende informatievoorziening en rollen en samenwerking. Het betrof de inpassing van de fte's sociaal domein, de discussie over de 2 fte teamleiders, het proces rond tussentijdse besluiten tlv AR, omgang met rekeningresultaten, omgang met overhevelingen. In de navolgende slotparagraaf hebben wij onze indrukken verwerkt.

4.5 Eindconclusie

Bij een goed openbaar bestuur hoort ook goed begroten en realiseren van budgetten. Gemeenten hebben dit grotendeels zelf in de hand. Het is onderdeel van een onderling samenhangend politiek-bestuurlijk en ambtelijk krachtenspel, waar vele variabelen, in- en extern, op inwerken. Daarmee is uw vraag naar een externe toets op 'lucht' of 'ruimte' in uw begroting een begrijpelijke en legitieme vraag.

Maar zit er 'ruimte' of 'lucht' in de begroting? Deze begrippen kunnen vrij letterlijk genomen worden: er staat ergens geld op de begroting dat de facto geen dwingende bestemming kent. Beide begrippen duiden echter meestal veeleer op het ongemak dat gevoeld wordt als in de aanloop naar begrotingsopstellingen claims van tafel gaan, worden aangepast, of als er nadien toch 'ruimte' blijkt voor wensen. En als er bij beraps en jaarrekeningen positieve resultaten ontstaan die niet herleid kunnen worden naar onvoorziene externe factoren.

Wij hebben geen niet-geoordeelde middelen aangetroffen in onze QuickScan. In die letterlijke zin lijkt er dus geen sprake van 'lucht'. Het zou zeer onverstandig zijn dit als eendimensionale conclusie van deze QuickScan te zien. Wij zien wél zeer aanzienlijke financiële uitdagingen. Wij zien inspanningen om financieel beter in control te komen waar zeker nog behoorlijk veel ruimte voor verbetering is. Wij zien spanningen tussen ramingen en realisatie. Uitdagingen in de financiële transparantie. Allemaal aanknopingspunten die de perceptie van 'ruimte' beïnvloeden.

Onze aanbeveling is in de organisatie en tussen organisatie en college het gesprek hierover scherp te maken en van een concreet plan te voorzien in 2024 (zie bijlage 3 met een eerste schets). En gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit en openheid van dat gesprek. Het is een kans om samen beter in control te komen op het realiseren van publieke waarde voor de inwoners van Overbetuwe.

Vanuit deze QuickScan bezien zijn er dus zeker materiële aanknopingspunten om richting Kadernota en Begroting 2025 scherper te budgetteren én de realisatiekracht kritisch, transparant én realistisch daaraan te koppelen. Denk aan de ramingen en realisatie sociaal domein, de werkwijze op openbare ruimte, de (niet door ons onderzochte) projecten, de omgang met budgetoverhevelingen, de omgang met het P-budget, de uitgangspunten (en omvang) rond reservevorming en -uitnutting

Er zitten daarnaast echter minstens zoveel kansen (met een potentieel materieel effect) in versterking van de P&C cyclus en in het beter op orde brengen van de informatievoorziening en (dus) de sturings- en rapportagemogelijkheden. In het scherper neerzetten, afbakenen én aanspreken op taken, rollen en verantwoordelijkheden van directie, concerncontrol, managers, budgethouders en financieel adviseurs. In hoe inhoudelijk vraagstukken altijd gekoppeld moeten zijn aan een financiële vertaling en integraal en stapsgewijs intern opgelopen worden naar besluitvorming in college en/of raad. En op tijd, om sturing en bijsturing te versterken.

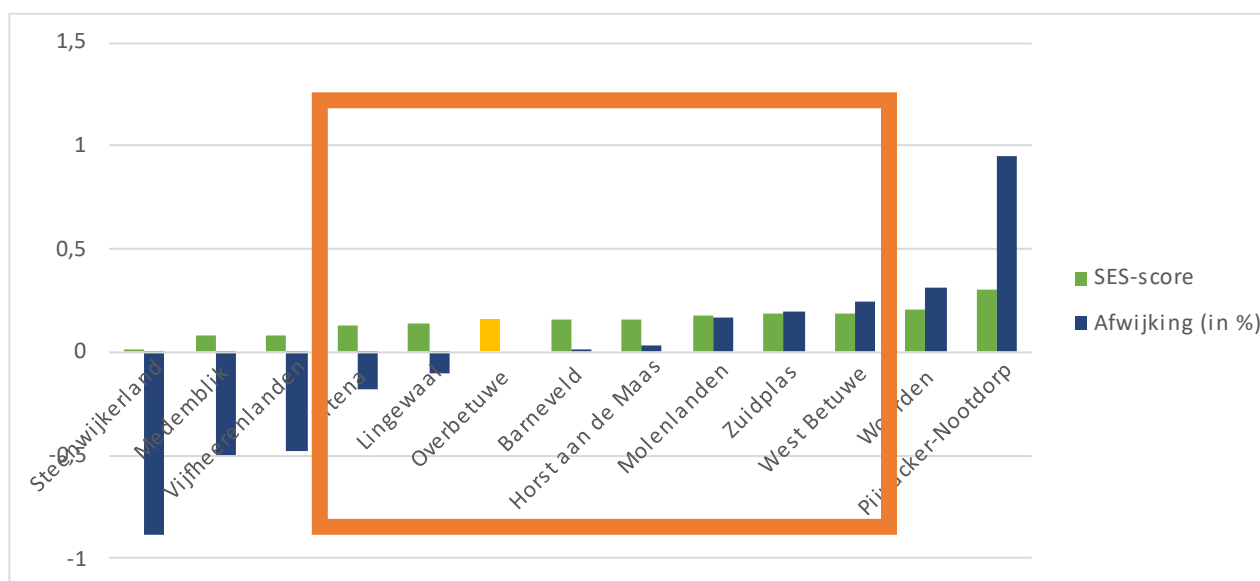
Wij vragen daarnaast, gelet op het waargenomen begrotingsbeeld, realisatie, realisatiekracht en ambities, aandacht voor de potentiële forse onbalans in de nabije toekomst die kan ontstaan indien politiek-bestuurlijke en ambtelijke ambities, financiële gevolgen (en de control) daarvan en de realisatiekracht van een gemeente op de schaal van Overbetuwe niet adequaat gemanaged worden. Deze (on)balans vergt een veel beter gestructureerd en door beter passende informatie ondersteund gesprek in de organisatie en tussen organisatie en college, en uiteindelijk de raad. Het moet beginnen bij de vraag naar een realistisch ambitieniveau op alle vlakken.

BIJLAGE 1.

Benchmark Gemeentekas

Er zijn vanuit Berenschot 12 gemeenten geselecteerd voor de benchmark, op basis van de benchmark formatie en kosten die in 2021 voor Overbetuwe uitgevoerd is. Daarbij is een vergelijking gemaakt op aantal inwoners, bevolkingsdichtheid, sociale structuur, % taken belegd bij derden primair proces en centrumfunctie. Door Overbetuwe is de wens uitgesproken de buurgemeente Lingewaard in de benchmark op te nemen.

Van deze 13 aangedragen gemeenten is op basis van de SES-WOA score een selectie gemaakt van 8 gemeenten (inclusief Overbetuwe). De gekozen gemeenten zitten binnen een bandbreedte van +/-25% van de SES-WOA score:



Deze 8 gemeenten zijn in de vergelijking meegenomen. Voor de benchmark is gekeken naar de inkomsten gemeentefonds van 2023 (data op basis van septembercirculaire 2023) en de begrote lasten 2023 (iv3-gegevens CBS). Hieronder de bevindingen.

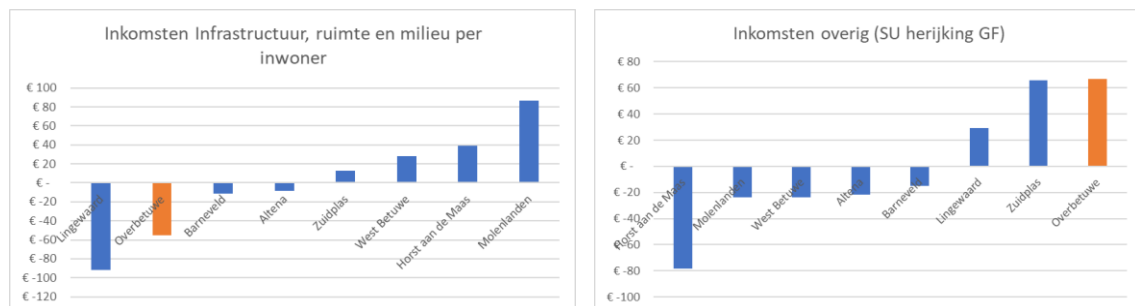
1. Inkomsten Gemeentefonds: algemene uitkering

In onderstaande tabel zijn de inkomsten per inwoner (op basis van 48.707 inwoners) uit het gemeentefonds opgenomen uit de algemene uitkering ten opzichte van het gemiddelde van deze 8 gemeenten.

Cluster gemeentefonds	gemiddelde AU per inwoner	AU per inwoner t.o.v. het gemiddelde							
		Altena	Barneveld	Horst aan de Maas	Lingewaard	Molenlanden	Overbetuwe	West Betuwe	Zuidplas
Sociale basisvoorzieningen	€ 203	€ -12	€ 16	€ 2	€ 1	€ -15	€ 2	€ -3	€ 8
Participatie	€ 110	€ -2	€ -5	€ -7	€ 13	€ -10	€ 18	€ -8	€ -0
Individuele voorzieningen Wmo	€ 191	€ 12	€ -4	€ 47	€ 19	€ -19	€ -5	€ 0	€ -50
Individuele voorzieningen Jeugd	€ 306	€ 18	€ 9	€ 21	€ 35	€ -16	€ 6	€ -15	€ -57
Bestuur en ondersteuning	€ 331	€ -4	€ -0	€ 6	€ 2	€ -2	€ 0	€ -3	€ 1
Orde en veiligheid	€ 116	€ -5	€ -1	€ 4	€ 6	€ -5	€ 4	€ -6	€ 3
Onderwijs	€ 131	€ -9	€ 53	€ -16	€ -10	€ -18	€ 12	€ -7	€ -6
Sport, cultuur en recreatie	€ 225	€ -14	€ 34	€ 10	€ 5	€ -23	€ 2	€ 2	€ -16
Infrastructuur, ruimte en milieu	€ 318	€ -8	€ -11	€ 39	€ -92	€ 86	€ -55	€ 28	€ 13
Overig	€ 19	€ -22	€ -15	€ -78	€ 29	€ -24	€ 67	€ -24	€ 66
Overige eigen middelen	€ -155	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onroerendezaakbelasting	€ -224	€ 20	€ -43	€ -21	€ 32	€ 12	€ -1	€ -3	€ 3

AU = algemene uitkering

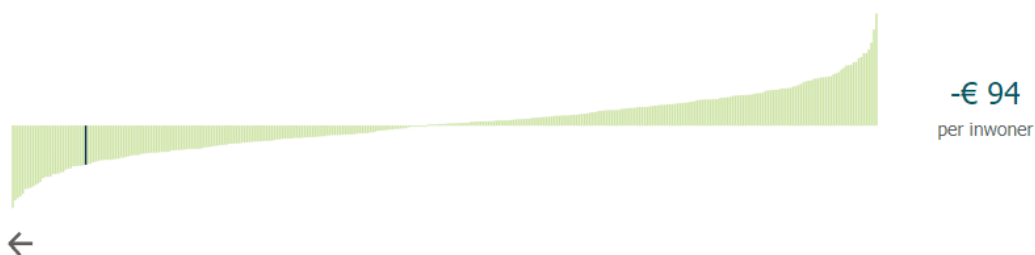
Wat opvalt is dat Overbetuwe aanzienlijk minder inkomsten dan gemiddeld heeft in het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu (IRM) en aanzienlijk meer inkomsten in het cluster Overig.



De hoge inkomsten in het cluster Overig worden veroorzaakt door een hoge suppletie-uitkering Herijking Gemeentefonds. Als de herijking verder wordt doorgezet, wordt de gemeente Overbetuwe vanaf 2026 met nog € 2,7 mln gekort (afkomstig uit financieel dashboard Gemeentekas, gevoed door de circulaires van de fondsbeheerders van het Gemeentefonds).

Gevolg totale herijking:

Herverdeeleffect per inwoner



Hieronder is een vergelijkbare tabel weergegeven van het gemeentefonds, maar dan van het totaal van integratie- en decentralisatie uitkeringen.

Cluster gemeentefonds	gemiddelde DU/IU/OU per inwoner	DU/IU/OU per inwoner t.o.v. het gemiddelde											
		Altena	Barneveld	Horst aan de Maas	Lingewaard	Molenlanden	Overbetuwe	West Betuwe	Zuidplas				
Sociale basisvoorzieningen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Participatie	€ 65	€ 0	€ -17	€ 37	€ 19	€ -33	€ 14	€ -3	€ -18				
Individuele voorzieningen Wmo	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				
Individuele voorzieningen Jeugd	€ 10	€ -10	€ 7	€ -9	€ 20	€ -10	€ 20	€ -10	€ -10				
Bestuur en ondersteuning	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				
Orde en veiligheid	€ 1	€ -0	€ -0	€ 0	€ -0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0				
Onderwijs	€ 4	€ -0	€ 1	€ -1	€ -1	€ 1	€ -1	€ 1	€ 0				
Sport, cultuur en recreatie	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				
Infrastructuur, ruimte en milieu	€ 6	€ 3	€ -3	€ -1	€ -1	€ 3	€ -2	€ -2	€ 4				
Overig	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				
Overige eigen middelen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				
Onroerendezaakbelasting	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -				

DU/IU/OU = decentralisatie, integratie en overige uitkeringen

Overbetuwe ontvangt meer in de clusters Participatie en Individuele voorzieningen Jeugd. Alle andere inkomsten zijn in lijn met het gemiddelde van de referentiegemeenten.

2. Begrote lasten

Op een zelfde wijze als de inkomsten zijn de begrote lasten 2023 vergeleken.

Taakvelden	gemiddelde lasten per inwoner	lasten per inwoner t.o.v. het gemiddelde									
		Altena	Barneveld	Horst aan de	Lingewaard	Molenlanden	Overbetuwe	West Betuwe	Zuidplas		
0 Bestuur en ondersteuning	€ 649,2	€ 148	€ -1	€ -45	€ -121	€ -77	€ -131	€ 56	€ 171		
0.1 Bestuur	€ 55,7	€ -3,0	€ -6,1	€ 9,4	€ -11,3	€ 5,4	€ -4,8	€ 12,8	€ -2,5		
0.10 Mutaties reserves	€ 76,0	€ 30,9	€ 24,7	€ -47,5	€ -69,2	€ -0,1	€ -71,9	€ 155,1	€ -22,0		
0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten	€ 64,0	€ 86,3	€ -105,4	€ -60,6	€ -64,0	€ -51,7	€ -64,0	€ -67,8	€ 199,1		
0.2 Burgerzaken	€ 25,6	€ -3,3	€ -1,5	€ 5,4	€ 0,3	€ 1,0	€ -4,1	€ 1,2	€ 0,9		
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	€ 18,1	€ -1,7	€ 11,0	€ -16,0	€ -0,0	€ -10,0	€ -18,1	€ 0,2	€ 16,6		
0.4 Overhead	€ 377,3	€ 40,8	€ 65,8	€ 56,7	€ 28,6	€ -16,0	€ -8,6	€ -96,7	€ -70,7		
0.5 Treasury	€ 0,7	€ -3,6	€ 3,9	€ 18,2	€ -3,3	€ -13,6	€ -13,6	€ 12,8	€ -0,8		
0.61 OZB woningen	€ 7,9	€ -3,2	€ -7,9	€ 6,5	€ 1,1	€ -1,4	€ -1,7	€ 1,4	€ 5,1		
0.62 OZB niet-woningen	€ 1,9	€ -1,1	€ -1,9	€ 1,5	€ -1,9	€ 3,2	€ -1,0	€ 3,0	€ -1,9		
0.63 Parkeerbelasting	€ 0,0	€ -0,0	€ -0,0	€ -0,0	€ -0,0	€ -0,0	€ -0,0	€ 0,0	€ -0,0		
0.64 Belastingen overig	€ 7,4	€ -7,2	€ 10,6	€ -1,1	€ 7,7	€ -5,2	€ 8,2	€ -6,2	€ -6,8		
0.7 Algemene uitkeringen en overige uitkeringen gemeentefonds	€ -7,5	€ 7,5	€ 11,2	€ 7,5	€ -59,1	€ 7,6	€ 7,5	€ 7,5	€ 10,4		
0.8 Overige baten en lasten	€ 40,1	€ -12,9	€ -23,6	€ -43,0	€ 31,4	€ -14,0	€ 22,3	€ 14,8	€ 25,1		
0.9 Vennootschapsbelasting	€ 0,2	€ -0,2	€ -0,2	€ -0,2	€ -0,2	€ -0,1	€ 0,1	€ -0,2	€ -0,2		
1 Veiligheid	€ 112,0	€ -24	€ -5	€ 77	€ -26	€ -4	€ -21	€ -1	€ 5		
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	€ 73,0	€ -9,8	€ -9,0	€ 12,3	€ -15,0	€ 21,5	€ -8,8	€ 11,3	€ -2,4		
1.2 Openbare orde en veiligheid	€ 39,1	€ -14,7	€ 3,9	€ 64,4	€ -10,9	€ -25,7	€ -12,3	€ -12,5	€ 7,8		
2 Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 167,0	€ 43,9	€ 14,2	€ -17,7	€ -47,7	€ -0,1	€ -40,2	€ 63,5	€ -16,0		
2.1 Verkeer en vervoer	€ 159,2	€ 32,3	€ 13,7	€ -20,7	€ -41,3	€ -0,3	€ -37,6	€ 66,5	€ -12,6		
2.2 Parkeren	€ 3,4	€ -3,4	€ 4,8	€ -0,1	€ -2,1	€ 0,3	€ 0,2	€ -1,8	€ -1,4		
2.3 Recreatieve havens	€ 1,7	€ -0,1	€ -1,7	€ -1,7	€ -1,7	€ -1,7	€ -1,7	€ 0,1	€ -1,7		
2.4 Economische havens en waterwegen	€ 5,0	€ 2,6	€ -5,0	€ -5,0	€ -5,0	€ -5,0	€ -5,0	€ -5,0	€ -2,6		
2.5 Openbaar vervoer	€ 5,0	€ 5,3	€ -5,0	€ 2,5	€ -5,0	€ -0,8	€ -3,4	€ -3,6	€ -5,0		
3 Economie	€ 39,0	€ -8	€ -12	€ 40	€ 30	€ 3	€ -22	€ 0	€ -32		
3.1 Economische ontwikkeling	€ 12,1	€ -0,2	€ -12,1	€ 11,6	€ 10,7	€ -9,1	€ -1,8	€ -5,8	€ -5,4		
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	€ 15,1	€ -9,0	€ -15,1	€ -5,0	€ 22,7	€ -5,3	€ -12,5	€ 9,1	€ -15,1		
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	€ 4,6	€ 1,2	€ -3,7	€ 10,2	€ -1,0	€ 0,9	€ -0,8	€ -2,5	€ -4,2		
3.4 Economische promotie	€ 14,3	€ -6,7	€ 12,3	€ 16,0	€ -9,4	€ 9,5	€ -14,3	€ -7,4	€ -14,3		
4 Onderwijs	€ 118,1	€ -4	€ 47	€ -21	€ -23	€ -18	€ 21	€ 11	€ -14		
4.1 Openbaar basisonderwijs	€ 8,3	€ 15,8	€ -8,3	€ -7,6	€ -7,3	€ -5,8	€ -8,3	€ 4,8	€ -8,3		
4.2 Onderwijshuisvesting	€ 56,1	€ -10,8	€ 42,4	€ -12,8	€ -10,1	€ -20,4	€ 14,0	€ 1,2	€ -3,4		
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	€ 56,8	€ -11,7	€ 9,7	€ -3,3	€ -8,9	€ 5,6	€ 11,6	€ 2,3	€ -5,3		
5 Sport, cultuur en recreatie	€ 222,2	€ 13	€ 11	€ 9	€ -7	€ 23	€ -30	€ -32	€ 13		
5.1 Sportbeleid en activering	€ 10,9	€ 6,3	€ -8,8	€ 6,5	€ 0,1	€ 0,6	€ -1,6	€ 4,5	€ -7,7		
5.2 Sportaccommodaties	€ 75,5	€ -7,2	€ 33,3	€ 15,9	€ 9,7	€ 9,5	€ -12,5	€ -61,0	€ 12,3		
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	€ 12,1	€ -2,6	€ 10,4	€ 2,2	€ -2,7	€ -8,6	€ -2,8	€ -2,1	€ 6,2		
5.4 Musea	€ 7,1	€ 1,6	€ 5,4	€ -6,2	€ -7,1	€ -4,4	€ -7,1	€ 4,5	€ -0,8		
5.5 Cultureel erfgoed	€ 6,2	€ 5,7	€ -2,1	€ -1,9	€ -4,5	€ 9,7	€ -1,7	€ 0,6	€ -5,7		
5.6 Media	€ 19,0	€ 2,4	€ -0,3	€ 3,3	€ -0,2	€ -4,4	€ 0,8	€ 2,8	€ -4,4		
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	€ 93,1	€ 5,0	€ -28,2	€ -12,1	€ -3,8	€ 18,7	€ -7,3	€ 16,6	€ 11,1		
6 Sociaal domein	€ 546,3	€ -75	€ -43	€ -1	€ 32	€ 16	€ 65	€ 20	€ -14		
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	€ 118,6	€ -15,7	€ 70,9	€ -2,4	€ 27,2	€ 30,8	€ 7,0	€ -16,2	€ -101,5		
6.2 Wijkteams	€ 64,3	€ -9,0	€ -64,0	€ -36,2	€ -58,1	€ 15,6	€ 14,8	€ 39,7	€ 97,3		
6.3 Inkomensregelingen	€ 219,1	€ -23,8	€ -19,4	€ 7,1	€ -2,0	€ -28,7	€ 22,2	€ 19,7	€ 24,9		
6.4 Begeleide participatie	€ 62,8	€ 0,8	€ -13,8	€ 36,3	€ 30,0	€ -32,4	€ 10,7	€ -7,9	€ -23,6		
6.5 Arbeidsparticipatie	€ 24,6	€ -4,5	€ 8,8	€ 2,8	€ 5,8	€ 7,9	€ 1,5	€ -13,6	€ -8,7		
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	€ 54,3	€ -19,6	€ -23,3	€ -5,8	€ 31,3	€ 25,5	€ 11,2	€ 0,9	€ -20,2		
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	€ 5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ -5,5	€ 5,5		
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	€ 3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1	€ 3,1		
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	€ 2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -2,7	€ -		
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	€ 1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -1,1	€ -		
7 Volksgezondheid en milieu	€ 287,3	€ -9	€ -32	€ 48	€ -15	€ 8	€ -44	€ 33	€ 11		
7.1 Volksgezondheid	€ 38,8	€ 10,6	€ 9,0	€ 4,4	€ 1,0	€ -7,9	€ -0,8	€ -23,5	€ 7,2		
7.2 Riolering	€ 81,8	€ -14,7	€ -13,3	€ 40,2	€ -7,3	€ -15,7	€ -31,7	€ 43,3	€ -0,8		
7.3 Afval	€ 108,7	€ -1,5	€ -17,6	€ 34,2	€ -18,9	€ 10,1	€ -2,0	€ -4,3	€ -0,0		
7.4 Milieubeheer	€ 43,1	€ -8,7	€ -11,9	€ -16,9	€ 19,2	€ 12,2	€ 3,5	€ 0,4	€ 2,2		
7.5 Begraafplaatsen en crematoria	€ 15,0	€ 5,8	€ 1,6	€ -13,8	€ -8,9	€ 9,2	€ -13,5	€ 16,9	€ 2,7		
8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	€ 217,3	€ 16	€ 82	€ -14	€ -101	€ -12	€ -153	€ 20	€ 374		
8.1 Ruimtelijke ordening	€ 42,5	€ 1,6	€ -8,0	€ -23,0	€ -5,1	€ 26,1	€ -30,9	€ -19,8	€ 34,0		
8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	€ 127,1	€ -10,6	€ -127,1	€ -22,5	€ -103,8	€ -62,6	€ -117,2	€ 0,5	€ 316,2		
8.3 Wonen en bouwen	€ 63,6	€ -32,4	€ 23,3	€ -2,8	€ -8,4	€ 8,8	€ -20,6	€ 23,8	€ 8,2		
Eindtotaal	€ 2.358,5	€ 60,3	€ -100,6	€ 66,9	€ -279,5	€ -60,5	€ -357,4	€ 171,5	€ 499,1		

Op totaalniveau zijn de kosten per inwoner aanzienlijk lager dan alle andere gemeenten uit de referentiegroep.

Wat opvalt zijn de relatief hoge kosten per inwoner op Onderwijs en Sociaal domein:



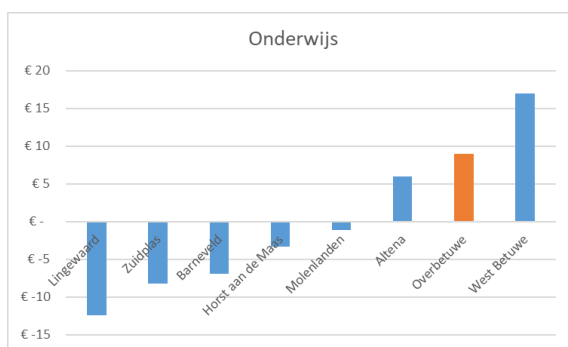
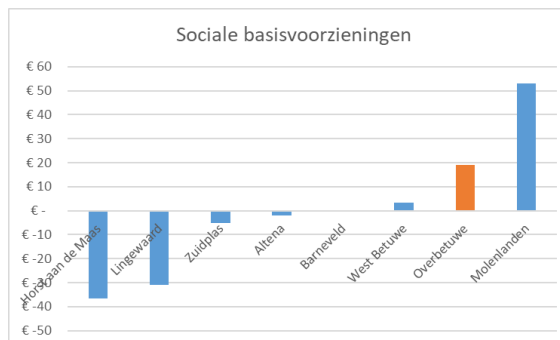
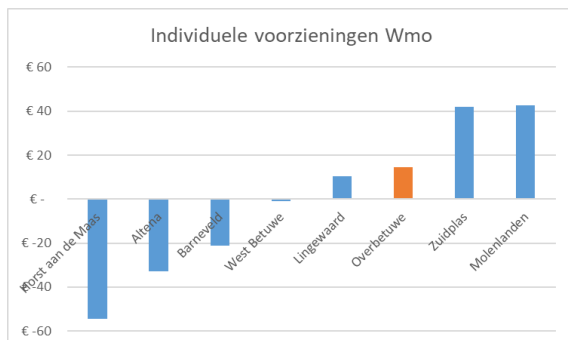
3. Begrote lasten minus baten Gemeentefonds

Vervolgens zijn de taakvelden gematched op de clusters van het gemeentefonds op basis van de eindrapporten Herijking gemeentefonds van AEF en Cebeon en zijn de inkomsten uit het gemeentefonds 2023 vergeleken met de begrote lasten 2023.

Cluster gemeentefonds	Lasten minus baten							
	Altena	Barneveld	Horst aan de	Lingewaard	Molenlanden	Overbetuwe	West Betuwe	Zuidplas
Bestuur en ondersteuning	€ 273,9	€ 186,3	€ 193,4	€ 143,7	€ 120,3	€ 110,4	€ 48,5	€ 54,5
Individuele voorzieningen Jeugd	€ -323,4	€ -331,4	€ -326,2	€ -369,8	€ -289,3	€ -341,6	€ -290,1	€ -241,2
Individuele voorzieningen Wmo	€ -167,8	€ -156,1	€ -189,3	€ -124,4	€ -92,0	€ -120,4	€ -135,8	€ -92,8
Infrastructuur, ruimte en milieu	€ 228,8	€ 244,2	€ 247,4	€ 282,9	€ 200,8	€ 136,8	€ 335,1	€ 218,2
Onderwijs	€ -11,1	€ -24,0	€ -20,5	€ -29,5	€ -18,2	€ -8,1	€ -0,2	€ -25,3
Onroerendezaakbelasting	€ 203,3	€ 266,8	€ 244,7	€ 191,9	€ 211,4	€ 224,7	€ 227,1	€ 220,5
Orde en veiligheid	€ -24,6	€ -9,6	€ 66,8	€ -37,4	€ -4,5	€ -30,8	€ -0,4	€ -3,0
Overig	€ 2,2	€ -4,1	€ 58,9	€ -48,7	€ 4,4	€ -86,1	€ 4,3	€ -85,2
Overige eigen middelen	€ 467,9	€ 285,8	€ 333,6	€ 229,4	€ 342,5	€ 240,8	€ 611,7	€ 1.031,5
Participatie	€ 106,6	€ 129,4	€ 148,4	€ 133,1	€ 121,6	€ 134,5	€ 140,9	€ 142,4
Sociale basisvoorzieningen	€ 16,8	€ 18,5	€ -17,7	€ -12,0	€ 71,8	€ 37,9	€ 22,1	€ 13,6
Sport, cultuur en recreatie	€ 24,3	€ -25,4	€ -4,1	€ -14,9	€ 42,3	€ -35,6	€ -37,2	€ 25,5
Eindtotaal	€ 797	€ 580	€ 736	€ 344	€ 711	€ 263	€ 926	€ 1.259

Cluster gemeentefonds	Lasten minus baten tov gemiddelde							
	Altena	Barneveld	Horst aan de	Lingewaard	Molenlanden	Overbetuwe	West Betuwe	Zuidplas
Bestuur en ondersteuning	€ 133	€ -45	€ 52	€ 2	€ -21	€ -31	€ -93	€ -87
Individuele voorzieningen Jeugd	€ -9	€ -17	€ -12	€ -56	€ 25	€ -27	€ 24	€ 73
Individuele voorzieningen Wmo	€ -33	€ -21	€ -55	€ 10	€ 43	€ 14	€ -1	€ 42
Infrastructuur, ruimte en milieu	€ -8	€ -7	€ 11	€ 46	€ -36	€ -100	€ 98	€ -19
Onderwijs	€ 6	€ -7	€ -3	€ -12	€ -1	€ 9	€ 17	€ -8
Onroerendezaakbelasting	€ -20	€ -43	€ 21	€ -32	€ -12	€ 1	€ 3	€ -3
Orde en veiligheid	€ -19	€ -4	€ 72	€ -32	€ 1	€ -25	€ 5	€ 2
Overig	€ 22	€ -15	€ 78	€ -29	€ 24	€ -67	€ 24	€ -66
Overige eigen middelen	€ 25	€ -157	€ -109	€ -214	€ -100	€ -202	€ 169	€ 589
Participatie	€ -26	€ 3	€ 16	€ 1	€ -10	€ 2	€ 9	€ 10
Sociale basisvoorzieningen	€ -2	€ 0	€ -37	€ -31	€ 53	€ 19	€ 3	€ -5
Sport, cultuur en recreatie	€ 27	€ -22	€ -1	€ -12	€ 45	€ -32	€ -34	€ 29
Eindtotaal	€ 95	€ -122	€ 34	€ -358	€ 9	€ -439	€ 224	€ 557

Overbetuwe heeft meer lasten dan baten uit het gemeentefonds in vergelijking met andere gemeenten op de clusters Individuele voorzieningen Wmo, Sociale basisvoorzieningen en Onderwijs.



4. Samenvattend

- **Infrastructuur, ruimte en milieu**

De inkomsten uit het gemeentefonds zijn aanzienlijk lager, maar dat geldt ook voor de begrote lasten. Het tekort is kleiner dan bij referentiegemeenten.

- **Sociaal domein**

Overbetuwe ontvangt voor Participatie en Jeugd meer dan vergelijkbare gemeenten. De totale uitgaven in het sociaal domein zijn echter ook (deels op andere domeinen) aanzienlijk hoger.

- **Onderwijs**

De kosten van Onderwijs zijn in Overbetuwe relatief hoog, zowel ten opzichte van de kosten van referentiegemeenten als ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds.

- **Herijking gemeentefonds**

Afhankelijk van de lopende onderzoeken loopt Overbetuwe het risico in de Algemene uitkering van het Gemeentefonds nog aanzienlijk te worden gekort.

BIJLAGE 3

Eerste schets Routekaart 2024.

De routekaart dient o.i. de volgende elementen te bevatten:

1. De conclusies en aanbevelingen uit H3 en H4 in 2024 uitwerken in concrete acties (doelen resultaten).
2. Die koppelen aan het ritme van de P&C cyclus en in het bijzonder aan de twee-traps-raket 1) de naderende Kadernota en 2) de Meerjarenbegroting. Daarmee worden de stappen direct gekoppeld aan het verder bouwen aan een robuust financieel meerjarenperspectief.
3. Optioneel: inzet van het beproefde Berenschot instrument 'Beïnvloedbare Begroting' als middel om én zero-based budgetting te ondersteunen én om specifiek de (politieke-bestuurlijke) keuzeruimte zichtbaar en bespreekbaar te maken die nodig is om tot een structureel sluitende meerjarenbegroting te komen.
4. Een sluitende analyse te maken van de volledige financiële structuur en stapsgewijze acties om tot verdere verbetering te komen (bijvoorbeeld de aansluiting tussen begroting op taakvelden versus programmabegroting, marap en berap).
5. De tooling snel maar gericht en stapsgewijs te verbeteren om tot hoogwaardiger en eenduidige sturingsrapportages te komen.
6. De procesrollen in de P&C cyclus, zowel bestuurlijk als ambtelijk, scherper te definiëren en in te vullen (wie is waarvan en wanneer, toepassing van de RACI principes).
7. In het licht daarvan het ambtelijk-bestuurlijk samenspel nadrukkelijk tegen het licht te houden en aanvullende gezamenlijke afspraken te komen.

Afhankelijk van bespreking, uitwerking en detaillering kan Berenschot een aanbod doen om dit uit te voeren c.q te ondersteunen. Daar zit een efficiency voordeel in vanuit het voorwerk dat in deze QuickScan is gedaan.

BIJLAGE 2

Vergelijking begroting en realisatie 2021/2022

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle sub taakvelden waarbij het verschil tussen begroting en realisatie meer of minder dan €100.000 is. Deze verschillen getracht te matchen met de verklaringen vanuit de jaarverslagen. Vervolgens is de oorzaak van de verschillen geduid binnen een categorie: realisatiekracht (te weinig), afwijkende raming (te groot of klein), incidenteel geld, corona, etc. Een aantal verschillen worden niet verklaard in de jaarverslagen. Dit heeft er mee te maken dat deze verschillen op het niveau van de sub taakvelden wel aanwezig zijn, maar tegen elkaar wegvallen op taakveld niveau.

Sub taakveld	2021				2022			
	Begr.na wij	Realisatie	Vershil begr/real	Duiding vanuit verklaring jaarverslagen	Begr.na wij	Realisatie	Vershil begr/real	Duiding vanuit verklaring jaarverslagen
ST0.1020 0.10.20 College van Burg. en Weth.	€ 762.791	€ 852.788	€ 89.997		€ 708.374	€ 522.962	€ -185.412	wordt niet verklaard
ST0.1030 0.10.30 Bestuurlijke samenwerking	€ 258.501	€ 244.659	€ -13.842		€ 541.262	€ 652.640	€ 111.378	wordt niet verklaard
ST0.1099 0.10.99 Mutaties reserves	€ -4.822.688	€ -2.747.845	€ 2.074.843		€ -6.591.906	€ -4.106.714	€ 2.485.192	
ST0.4031 0.40.31 Overhead - ICT	€ 3.049.072	€ 3.046.197	€ -2.876		€ 3.592.338	€ 3.450.058	€ -142.280	Realisatiekracht
ST0.4032 0.40.32 Overhead - loonkosten diversen	€ 8.110.500	€ 8.199.728	€ 89.228		€ 7.437.264	€ 7.552.209	€ 114.945	Incidenteel geld
ST0.4033 0.40.33 Overhead - P-budget	€ 1.836.270	€ 1.068.886	€ -767.384	Corona	€ 2.041.527	€ 1.285.799	€ -755.728	Corona
ST0.4034 0.40.34 Overhead - P&O-gerelateerd	€ 138.580	€ 203.052	€ 64.472		€ 499.619	€ 316.954	€ -182.665	Realisatiekracht
ST0.6410 0.64.10 Belastingen overig baten &laste	€ -3.243.480	€ -3.637.881	€ -394.401	Raming	€ -540.911	€ -561.398	€ -20.487	
ST0.7010 0.70.10 Uitkeringen gemeentefonds	€ -74.666.975	€ -75.385.052	€ -718.077	Incidenteel geld	€ -81.925.122	€ -83.477.507	€ -1.552.385	Incidenteel geld
				Incidenteel geld, niet ingezette budgetten				Incidenteel geld, niet ingezette budgetten
ST0.8010 0.80.10 Algemene baten en lasten	€ 1.686.955	€ -78.229	€ -1.765.184		€ 3.657.550	€ 228.637	€ -3.428.913	
ST05.020 0.50.20 Deelnemingen	€ -1.621	€ -68.169	€ -66.548		€ -5.946	€ -512.244	€ -506.298	Incidenteel geld
ST05.030 0.50.30 Geldlen.en uitzett. >= 1 jaar	€ -1.764.989	€ -768.940	€ 996.048	Rente	€ -1.441.853	€ -475.027	€ 966.826	Rente
ST2.1010 2.10.10 Wegenonderhoud - planmatig	€ 3.488.652	€ 2.758.717	€ -729.935	Realisatiekracht	€ 2.933.335	€ 2.364.943	€ -568.392	Realisatiekracht, incidenteel geld
ST2.1020 2.10.20 Wegen overig - binnendienst	€ 1.286.872	€ 1.119.127	€ -167.745	Realisatiekracht	€ 1.222.359	€ 1.269.382	€ 47.023	Raming te klein, realisatiekracht
ST3.2010 3.20.10 Bedrijventerreinen	€ 244.494	€ 1.201.064	€ 956.570	Raming te klein	€ 322.966	€ 667.351	€ 344.384	Raming te klein
ST4.2020 4.20.20 Onderwijshv - beh. - basison.	€ 1.758.986	€ 1.501.070	€ -257.916	Realisatiekracht	€ 1.686.236	€ 1.491.365	€ -194.871	Realisatiekracht
ST4.2022 4.20.22 Onderwijshv - beh. - voortgezet	€ 1.340.148	€ 976.859	€ -363.289	Realisatiekracht	€ 1.270.625	€ 1.317.120	€ 46.494	
ST4.3011 4.30.11 Leerlingzaken - uitvoering	€ 1.300.716	€ 1.144.550	€ -156.166	Corona, raming te groot	€ 1.262.841	€ 1.196.333	€ -66.508	
				Realisatiekracht, incidenteel geld				
ST4.3020 4.30.20 Onderwijsbeleid	€ 285.944	€ 183.782	€ -102.162		€ 283.135	€ 128.269	€ -154.866	Incidenteel geld

Sub taakveld	2021				Duiding vanuit verklaring jaarverslagen	2022				Duiding vanuit verklaring jaarverslagen
	Begr.na wij	Realisatie	Verschil begr/real			Begr.na wij	Realisatie	Verschil begr/real		
ST5.2010 5.20.10 Sportaccommodaties - uitvoering	€ 343.288	€ 43.171	€ -300.117		Incidenteel geld	€ 342.764	€ 352.457	€ 9.693		
ST5.3010 5.30.10 Kunst en cultuur	€ 376.220	€ 256.824	€ -119.396		Realisatiekracht	€ 385.310	€ 267.535	€ -117.775		Realisatiekracht
ST5.6010 5.60.10 Bibliotheek en media	€ 1.067.453	€ 931.834	€ -135.619		Realisatiekracht	€ 1.148.493	€ 1.151.500	€ 3.008		
ST5.7010 5.70.10 Waterbeheer	€ 458.487	€ 241.917	€ -216.570		Financiering uit ander TV, realisatiekracht	€ 456.272	€ 398.170	€ -58.102		
ST5.7020 5.70.20 Openbaar groen - binnendienst	€ 1.364.697	€ 1.626.012	€ 261.315		wordt niet verklaard	€ 1.366.360	€ 1.688.952	€ 322.592		wordt niet verklaard
ST5.7031 5.70.31 Recreatie - uitvoering	€ 198.191	€ 74.772	€ -123.420		Realisatiekracht	€ 277.814	€ 152.699	€ -125.115		wordt niet verklaard
ST6.1040 6.10.40 Welzijnsaccommodaties	€ 167.319	€ 296.902	€ 129.583		Raming te klein	€ 37.674	€ 101.112	€ 63.439		
ST6.1050 6.10.50 Minderheden en vreemdelingen	€ 313.077	€ 176.594	€ -136.483		incidenteel geld	€ 115.208	€ -28.740	€ -143.948		wordt niet verklaard
ST6.1070 6.10.70 Algemene voorz. WMO en Jeugd	€ 860.233	€ 228.327	€ -631.906		Incidenteel geld, Realisatiekracht	€ 970.088	€ 749.896	€ -220.192		Realisatiekracht
ST6.1071 6.10.71 Innovatie sociaal domein	€ 217.047	€ 80.026	€ -137.021		Raming te groot, Corona	€ 170.660	€ 120.478	€ -50.182		
ST6.1090 6.10.90 Preventief en eerstelijns Jeugd	€ 612.988	€ 510.447	€ -102.541		Corona, Realisatiekracht	€ 624.000	€ 531.070	€ -92.930		
ST6.2010 6.20.10 Toegang	€ 1.154.183	€ 1.000.573	€ -153.610		Realisatiekracht	€ 1.673.600	€ 1.663.412	€ -10.189		
ST6.3010 6.30.10 Bijstandsverlening	€ -131.051	€ -739.410	€ -608.359		Raming te groot, incidenteel geld	€ -79.503	€ 17.040	€ 96.543		
ST6.3020 6.30.20 Fraudebestr., terugv.en verh.WWB	€ 11.000	€ -20.581	€ -31.581			€ 3.400	€ 199.992	€ 196.592		Raming te klein
ST6.3030 6.30.30 Armoede- en minimabeleid	€ 1.784.408	€ 1.680.485	€ -103.923		Raming te groot	€ 3.537.500	€ 4.688.443	€ 1.150.943		Raming te klein
ST6.7110 6.71.10 Schuldhulpverlening	€ 317.785	€ 216.397	€ -101.388		Raming te groot	€ 260.000	€ 272.749	€ 12.749		
ST6.7120 6.71.20 Maatwerkvoorz.Natura Immat. WMO	€ 6.922.914	€ 6.533.749	€ -389.165		Raming te groot	€ 7.201.094	€ 7.143.088	€ -58.006		
ST6.7230 6.72.30 Jeugd Zorg in Natura ZIN zond.v	€ 11.728.100	€ 10.239.741	€ -1.488.359		Raming te groot	€ 10.114.654	€ 9.849.878	€ -264.776		Raming te groot
ST6.7231 6.72.31 Jeugd Zorg in Natura ZIN met vb	€ 6.951.300	€ 6.129.947	€ -821.353		Raming te groot, financiering van ander TV	€ 3.635.979	€ 3.385.174	€ -250.805		Raming te groot
ST6.8110 6.81.10 Beschermd wonen (WMO)						€ 115.000	€ -366.071	€ -481.071		Incidenteel geld
ST6.8210 6.82.10 Jeugdbescherming	€ 1.235.760	€ 1.284.131	€ 48.371			€ 1.073.584	€ 1.211.178	€ 137.594		Raming te klein
ST7.2010 7.20.10 Riolering - beleid	€ 1.309.975	€ 840.776	€ -469.199		Realisatiekracht	€ 1.095.499	€ 781.504	€ -313.995		wordt niet verklaard
ST7.2011 7.20.11 Riolering - beheer	€ -1.118.515	€ -325.854	€ 792.660		Raming te klein	€ -1.104.599	€ -691.544	€ 413.055		wordt niet verklaard
ST7.3010 7.30.10 Afval - binnendienst	€ 538.512	€ 263.243	€ -275.269		Raming te groot	€ 311.462	€ 425.411	€ 113.949		Raming te groot (ink)
ST7.3011 7.30.11 Afval - buitendienst	€ 2.230.101	€ 2.089.978	€ -140.123		Raming te klein (inkoop)	€ 2.414.101	€ 2.238.349	€ -175.752		Raming te klein (ink)
ST7.3020 7.30.20 Afval - inkomsten	€ -5.645.371	€ -5.510.942	€ 134.429		Raming te groot (inkoop)	€ -5.857.357	€ -5.579.730	€ 277.627		Raming te groot (ink)
ST7.4010 7.40.10 Milieu - beleid	€ 339.716	€ 122.746	€ -216.970		Realisatiekracht	€ 284.906	€ 115.480	€ -169.426		Realisatiekracht
ST7.4011 7.40.11 Milieu - uitvoering	€ 1.024.953	€ 936.762	€ -88.191			€ 1.049.953	€ 915.726	€ -134.227		Realisatiekracht
ST8.1010 8.10.10 Bestemmingsplannen - verhaalbaa	€ -93.742	€ -95.176	€ -1.435			€ -47.765	€ -344.275	€ -296.511		wordt niet verklaard
ST8.1013 8.10.13 Faciliterende complexen	€ 70.000	€ 42.784	€ -27.216			€ -	€ 193.851	€ 193.851		wordt niet verklaard
ST8.2020 8.20.20 Grondexploitatie (excl.bedr.t.)	€ -728.901	€ -651.756	€ 77.145			€ -615.258	€ -228.648	€ 386.610		Realisatiekracht
ST8.3020 8.30.20 Volkshuisvesting en woonvisie	€ 202.020	€ 80.528	€ -121.492		Raming te klein (inkoop), raming te groot	€ 181.163	€ 99.092	€ -82.072		Raming te klein (inkoop), raming te groot
ST8.3030 8.30.30 Bouwvergunningen en -toezicht	€ -623.134	€ -1.604.645	€ -981.511		Raming te klein (inkoop), realisatiekracht	€ -833.113	€ -2.279.458	€ -1.446.345		Raming te klein (inkoop), realisatiekracht



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl